

RELAZIONE ILLUSTRATIVA AI FINI DELLA SCELTA DELLA MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PER LA GESTIONE DEL SERVIZIO DI RISTORAZIONE SCOLASTICA E LA DEFINIZIONE DEL RAPPORTO CONTRATTUALE. (D.Lgs. n. 201/2022, art. 14 co. 2 e 3)

ADEMPIMENTI PREVISTI DAL D.LGS. 23 DICEMBRE 2022, n. 201 art. 14 E DAL PREVIGENTE ART. 34, CO. 20,
DEL D.L. 18 OTTOBRE 2012.

Il recente D.Lgs. 23 dicembre 2022, n. 201, entrato in vigore il 31 dicembre 2022, ha introdotto una serie di disposizioni normative volte al riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica. In particolare, all'articolo 14 comma 3 è prevista, riguardo alla scelta della modalità di gestione di un servizio, la redazione di una relazione in capo all'Ente affidante i cui contenuti sono meglio descritti nella seguente Sezione dedicata alla Normativa di riferimento.

Il suddetto Decreto ha, inoltre, abrogato l'art. 34, co. 20, del d.l. 18 ottobre 2012 n. 179, che prevedeva la redazione di un'apposita relazione che desse conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisse i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche eventualmente previste.

Per la redazione della relazione ex art. 34, co. 20, del d.l. n.179/2012 il Ministero per lo Sviluppo Economico aveva predisposto uno schema tipo per facilitare la compilazione ed un Vademecum.

Considerato che la novella normativa è intervenuta a fine 2022 e nel frattempo non si sono ancora consolidati una prassi e una giurisprudenza al riguardo, si precisa come nota metodologica, che nel redigere la presente relazione la si è voluta uniformare allo schema tipo predisposto dal Ministero e al relativo Vademecum, integrando le novità previste dal D.Lgs. n. 201/2022. In particolare nel suddetto Vademecum si evidenzia che la scelta della modalità di affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica deve perseguire, nel rispetto della normativa vigente, i seguenti obiettivi:

- conformità ai requisiti previsti dalla disciplina europea;
- efficacia rispetto alle finalità di interesse generale degli enti territoriali;
- efficienza ed economicità nell'erogazione dei servizi, nell'interesse degli utenti e nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica; - qualità del servizio.

E' dunque in riferimento a tali obiettivi che si predispone la presente Relazione per motivare le proprie decisioni e per garantirne la coerenza rispetto alla disciplina europea.

In ottemperanza agli obblighi di pubblicità e trasparenza previsti dal D.Lgs. 23 dicembre 2022, n. 201 art. 31, la relazione viene pubblicata sul sito istituzionale dell'ente affidante e trasmessa contestualmente all'ANAC.

L'affidamento in oggetto riguarda la ristorazione scolastica per gli anni 2021/22, 22/23, 23/24 con opzione di rinnovo per anni 3

INFORMAZIONI DI SINTESI

Oggetto dell'affidamento	Servizio di ristorazione scolastica
Importo affidamento	277.567,50 oltre IVA ai sensi di legge

Ente affidante	Comune di ALBANO S.A. (BG) C.F. 00684170160 Ente locale
Tipo di affidamento	Appalto di servizi
Modalità di affidamento	Affidamento tramite procedura a evidenza pubblica (d.lgs. 201/2022, art. 14, comma 1, lett. a) gara aperta art. 60 d.lgs. 50/2016
Durata del contratto	3 anni + opzione rinnovo di anni 3 Data inizio 20/09/2021
Specificare se nuovo affidamento o adeguamento di servizio già attivo	Nuovo affidamento
Territorio interessato dal servizio affidato o da affidare	Territorio del Comune di ALBANO S.A. (BG)

SOGGETTO RESPONSABILE DELLA COMPILAZIONE

Nominativo	Taschini Alessandro – responsabile settore
Ente di riferimento	Comune di ALBANO S.A. (BG)
Area/servizio	Settore affari generali
Telefono	0354239211
Email	segreteria@comune.albano.bg.it
Data di redazione	15/12/2023

SEZIONE A - CONTESTO GIURIDICO E INDICATORI DI RIFERIMENTO

Il D. L. 179/2012, all'art. 34, comma 20, prevedeva che "Per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, l'affidamento del servizio è effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'ente affidante, che dà conto delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste".

Per effetto dell'entrata in vigore del **D. Lgs. 23 dicembre 2022, n. 201** tale norma è stata abrogata. L'analisi normativa procede quindi sulla base della nuova disciplina di riferimento ed in particolare:

- ai sensi dell'art. 2 si intendono per «servizi di interesse economico generale di livello locale» o «servizi pubblici locali di rilevanza economica»: i servizi erogati o suscettibili di essere erogati dietro corrispettivo economico su un mercato, che non sarebbero svolti senza un intervento pubblico o sarebbero svolti a condizioni differenti in termini di accessibilità fisica ed economica, continuità, non discriminazione, qualità e sicurezza, che sono previsti dalla legge o che gli enti locali, nell'ambito delle proprie competenze, ritengono necessari per assicurare la soddisfazione dei bisogni delle comunità locali, così da garantire l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale;

- ai sensi dell'art. 3 - **Principi generali del servizio pubblico locale** comma 1 *"I servizi di interesse economico generale di livello locale rispondono alle esigenze delle comunità di riferimento e alla*

soddisfazione dei bisogni dei cittadini e degli utenti, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità.”

comma 2 “L’istituzione, la regolazione e la gestione dei servizi pubblici di interesse economico generale di livello locale rispondono a principi di concorrenza, sussidiarietà, anche orizzontale, efficienza nella gestione, efficacia nella soddisfazione dei bisogni dei cittadini, sviluppo sostenibile, produzione di servizi quantitativamente e qualitativamente adeguati, applicazione di tariffe orientate a costi efficienti, promozione di investimenti in innovazione tecnologica, proporzionalità e adeguatezza della durata, trasparenza sulle scelte compiute dalle amministrazioni e sui risultati delle gestioni.”

comma 3 “Nell’organizzazione e nella erogazione dei servizi di interesse economico generale di livello locale è assicurata la centralità del cittadino e dell’utente, anche favorendo forme di partecipazione attiva.”

- ai sensi dell’art. 10 - **Perimetro del servizio pubblico locale e principio di sussidiarietà** comma 1 “Gli enti locali e gli altri enti competenti assicurano la prestazione dei servizi di interesse economico generale di livello locale ad essi attribuiti dalla legge.”

comma 2 “Ai fini del soddisfacimento dei bisogni delle comunità locali, gli enti locali favoriscono, in attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale, l’autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, e delle imprese, anche con apposite agevolazioni e semplificazioni.” comma 3 “Gli enti locali, nell’ambito delle rispettive competenze, possono istituire servizi di interesse economico generale di livello locale diversi da quelli già previsti dalla legge, che ritengono necessari per assicurare la soddisfazione dei bisogni delle comunità locali.”

comma 4 “I servizi di cui al comma 3 sono istituiti in esito ad apposita istruttoria, sulla base di un effettivo confronto tra le diverse soluzioni possibili, da cui risulti che la prestazione dei servizi da parte delle imprese liberamente operanti nel mercato o da parte di cittadini, singoli e associati, è inidonea a garantire il soddisfacimento dei bisogni delle comunità locali.”

comma 5 “La deliberazione di istituzione del servizio dà conto degli esiti dell’istruttoria di cui al comma 4 e può essere sottoposta a consultazione pubblica prima della sua adozione.”

- Ai sensi dell’art. 14 - **Scelta della modalità di gestione del servizio pubblico locale** comma 1 “Tenuto conto del principio di autonomia nell’organizzazione dei servizi e dei principi di cui all’articolo 3, l’ente locale e gli altri enti competenti, nelle ipotesi in cui ritengono che il perseguimento dell’interesse pubblico debba essere assicurato affidando il servizio pubblico a un singolo operatore o a un numero limitato di operatori, provvedono all’organizzazione del servizio mediante una delle seguenti modalità di gestione:

a) affidamento a terzi mediante procedura a evidenza pubblica, secondo le modalità previste dal dall’articolo 15, nel rispetto del diritto dell’Unione europea;

b) affidamento a società mista, secondo le modalità previste dall’articolo 16, nel rispetto del diritto dell’Unione europea;

c) affidamento a società in house, nei limiti fissati dal diritto dell’Unione europea, secondo le modalità previste dall’articolo 17;

d) limitatamente ai servizi diversi da quelli a rete, gestione in economia o mediante aziende speciali di cui all’articolo 114 del testo unico delle leggi sull’ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000.” comma 2 “Ai fini della scelta della modalità di gestione del servizio e della definizione del rapporto contrattuale, l’ente locale e gli altri enti competenti tengono conto delle caratteristiche tecniche ed economiche del servizio da prestare, inclusi i profili relativi alla qualità del servizio e agli investimenti infrastrutturali, della situazione delle finanze pubbliche, dei costi per l’ente locale e per gli utenti, dei risultati prevedibilmente attesi in relazione alle diverse alternative, anche con riferimento a esperienze paragonabili, nonché dei risultati della eventuale gestione precedente del medesimo servizio sotto il profilo degli effetti sulla finanza pubblica, della qualità del servizio offerto, dei costi per l’ente locale e per gli utenti e degli investimenti effettuati. Nella valutazione di cui al presente comma, l’ente locale e gli altri enti competenti tengono altresì conto dei dati e delle informazioni che emergono dalle verifiche periodiche di cui all’articolo

30.” comma 3 “Degli esiti della valutazione di cui al comma 2 si dà conto, prima dell’avvio della procedura di affidamento del servizio, in un’apposita relazione nella quale sono evidenziate altresì le ragioni e la sussistenza dei requisiti previsti dal diritto dell’Unione europea per la forma di affidamento prescelta,

nonché illustrati gli obblighi di servizio pubblico e le eventuali compensazioni economiche, inclusi i relativi criteri di calcolo, anche al fine di evitare sovracompensazioni.”

Criteri Ambientali Minimi

Ai sensi dell'art. 34 del D. Lgs. 50/2016 con il Decreto del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare del 10/03/2020 sono stati definiti i “Criteri ambientali minimi per il servizio di ristorazione collettiva e fornitura di derrate alimentari”.

Ai sensi dell'art. 1 comma 2 del citato Decreto ministeriale il servizio di ristorazione oggetto della presente relazione rientra nel novero dei servizi di ristorazione collettiva ai quali si applicano i criteri ambientali minimi.

SEZIONE B – DESCRIZIONE DEL SERVIZIO

Il servizio di refezione scolastica rientra tra gli interventi attuativi del diritto allo studio di cui all'art. 327 del D.Lgs 297/1994, la cui competenza amministrativa è attribuita agli enti locali ai sensi dell'art. 45 del DPR 616/1977. Spetta dunque al Comune garantire, *ex lege*, il servizio di ristorazione scolastica, che si connota come un vero e proprio momento educativo all'interno dell'attività scolastica e non come un momento meramente assistenziale di quest'ultima.

Il Comune garantisce, in conformità alla normativa sul diritto allo studio per il primo ciclo di istruzione, l'erogazione del servizio di ristorazione all'utenza della Scuola Primaria dell'Istituto Comprensivo.

Il servizio di ristorazione comunale, pertanto, rientra nell'ambito dei “servizi istituzionali” attribuiti dalla legge alla competenza del Comune, di cui alla previsione dell'art. 10 comma 1 del D. Lgs. 201/2022.

Si specifica che si tratta di un servizio preesistente ed affidato tramite procedura aperta nel 2021 e non già di servizio pubblico locale di nuova istituzione.

Il servizio di ristorazione comunale è erogato mediante l'affidamento di un contratto di appalto, in grado di garantire all'Amministrazione un servizio qualificato a un prezzo competitivo. Il contratto avrà durata triennale con opzione di rinnovo di altri tre anni, per fornire all'affidatario un congruo lasso temporale che gli consenta di sfruttare economie di scala e ammortizzare gli investimenti richiesti per lo svolgimento del servizio.

Data la peculiarità del servizio, l'Amministrazione ha posto particolare attenzione sugli aspetti relativi alla progettazione in un'ottica di promozione e miglioramento della qualità dello stesso. A tal fine l'Amministrazione attua periodici controlli nella fase esecutiva del contratto, avvalendosi della Commissione Mensa scolastica composta da genitori nominati dal Consiglio d'Istituto, Insegnanti dell'I.C. e personale comunale.

Il servizio pubblico di **ristorazione scolastica** comprende la preparazione di pasti nel centro di cottura esterno, il trasporto, la predisposizione del refettorio, ricevimento pasti, porzionamento e distribuzione al tavolo, riassetto e pulizia locali, lavaggio stoviglie, la raccolta differenziata dei rifiuti.

I pasti sono quindi preparati e confezionati presso un centro cottura di proprietà o esclusiva disponibilità dell'affidatario per la durata del servizio, debitamente autorizzato per le attività richieste. Il centro di cottura unitamente alle attrezzature devono essere mantenuti in perfetto stato di funzionamento.

I menù proposti dall'affidatario per le varie tipologie di utenze sono dedicati alle due stagioni (autunno-inverno e primavera-estate), rispettosi delle Linee di indirizzo per la refezione scolastica di ATS Bergamo vigenti e del DM Ambiente del 10/3/2020 contenente i Criteri ambientali minimi per il servizio di ristorazione collettiva e fornitura di derrate alimentari. I prodotti alimentari che l'appaltatore impiega hanno le caratteristiche previste da tali normative citate e devono essere rispondenti alle ulteriori caratteristiche sancite dal capitolato. Il servizio dovrà essere improntato ad una gestione volta a contenere le eccedenze e i residui alimentari secondo quanto indicato nel capitolato.

Il soggetto gestore per le operazioni di preparazione e di distribuzione per quanto concerne i pasti scolastici dovrà dotarsi di personale in numero tale da assicurare modalità e tempi adeguati per una tempestiva ed ordinata esecuzione del servizio.

I pasti dovranno essere trasportati dal gestore con mezzi idonei in contenitori isotermici che garantiscano il mantenimento delle temperature previste dalla legge e non permettano contaminazioni durante il trasporto. I pasti dovranno essere distribuiti nel rispetto dell'orario indicato nel capitolato. Presso il refettorio scolastico dovranno essere forniti la stoviglieria e il materiale necessario per il consumo del pasto. Il soggetto gestore dovrà altresì farsi carico, in base ad una pianificazione all'uopo predisposta, della manutenzione ordinaria di arredi e attrezzature presenti nei locali ricevimento pasti, degli arredi dei refettori e dei locali di ricevimento pasti, ad esclusione degli impianti.

La gestione delle prenotazioni dei pasti farà capo all'Amministrazione che utilizza soluzioni informatiche proposte dalla ditta vincitrice che ha fornito il software che permette ai genitori di segnalare l'assenza del minore entro le ore 9 del mattino.

B.2 - Obblighi di servizio pubblico e relative compensazioni

Gli obblighi di servizio pubblico si sostanziano nei requisiti specifici imposti dalle autorità pubbliche al fornitore del servizio per garantire il conseguimento di alcuni obiettivi di interesse pubblico. La *ratio* di tali obblighi va ricercata nella necessità di garantire l'equilibrio tra la concorrenza e l'interesse generale, affinché i servizi di interesse economico generale siano forniti in maniera trasparente ed economicamente accessibile, nonché in modo ininterrotto (continuità), a favore di tutti gli utenti e su tutto il territorio interessato (universalità) indipendentemente dalle circostanze particolari e dal grado di redditività economica di ciascuna singola operazione (parità).

Il servizio di ristorazione scolastica è un servizio pubblico locale ed in quanto tale deve essere gestito con modalità che ne garantiscano l'accesso a tutti gli utenti che lo richiedano e a prezzi accessibili.

L'erogazione del servizio dovrà essere ispirata ai principi di seguito elencati:

Eguaglianza: l'erogazione del servizio deve essere ispirata al principio di uguaglianza di comportamento nei confronti di tutti gli utenti ammessi alla fruizione del servizio, nel rispetto dei diritti degli stessi. Le regole riguardanti i rapporti tra utenti e servizi pubblici e l'accesso ai servizi pubblici devono essere uguali per tutti. Nessuna distinzione nell'erogazione del servizio può essere compiuta per motivi riguardanti sesso, razza, lingua, religione ed opinioni politiche. Va garantita la parità di trattamento, a parità di condizioni del servizio prestato, tra le diverse categorie o fasce di utenti.

Imparzialità: il gestore del servizio ha l'obbligo di ispirare i propri comportamenti, nei confronti degli utenti, a criteri di obiettività ed imparzialità. Tale principio informa l'interpretazione delle clausole delle condizioni generali e specifiche del servizio e le norme regolatrici del settore.

Continuità: l'erogazione del servizio da affidare dovrà essere continua, regolare e senza interruzioni. In caso di funzionamento irregolare o di interruzione del servizio per cause non imputabili al gestore, quest'ultimo dovrà adottare misure volte ad arrecare agli utenti il minor disagio possibile.

Partecipazione: la partecipazione del cittadino alla prestazione del servizio pubblico dovrà essere garantita per tutelare il diritto alla corretta fruizione del servizio. L'utente potrà presentare reclami, produrre documenti, prospettare osservazioni, formulare suggerimenti per il miglioramento del servizio.

Efficienza, efficacia ed economicità, trasparenza: il servizio pubblico dovrà essere erogato in modo da garantire l'efficienza, l'efficacia, l'economicità e la trasparenza, al fine di assicurare un adeguato livello di valorizzazione delle prestazioni.

SEZIONE C - MODALITÀ DI AFFIDAMENTO PRESCELTA

La gestione del servizio viene affidata attraverso lo strumento dell'appalto a terzi quale soluzione organizzativa adeguata ad assicurare la qualità, l'efficienza e l'economicità del servizio stesso, per il periodo indicato. Al fine di perseguire il maggior grado di efficienza possibile nel perseguimento del pubblico interesse si è ritenuto che l'erogazione del servizio debba avvenire mediante procedura a evidenza pubblica

attraverso una procedura aperta di rilievo comunitario ai sensi degli articoli 35 e 60 del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 e ss.mm.ii. gestita dalla Centrale Unica di Committenza 2Area Vasta Brescia”.

È esclusa la gestione diretta del servizio in quanto determinerebbe che il Comune di Albano Sant’Alessandro dovrebbe farsi carico dell’organizzazione e della gestione della mensa e inoltre richiederebbe risorse finanziarie adeguate, nonché risorse umane in numero adeguato per gestire la struttura.

Il servizio di ristorazione scolastica è un servizio pubblico locale ed in quanto tale deve essere gestito con modalità che ne garantiscano l’accesso a tutti gli utenti che lo richiedano e a prezzi accessibili.

Ciò posto, si ritiene che sussistano specifiche ragioni, connesse alla necessità di garantire il conseguimento degli obiettivi di interesse pubblico di cui sopra, per l’affidamento in esclusiva ad un unico soggetto terzo del servizio in questione, in relazione alla necessità di acquisire un partner privato dotato delle capacità organizzativa e finanziaria sufficiente per acquisire in proprio la gestione del servizio pubblico. A tal proposito si sottolinea come sul territorio comunale non siano presenti centri di cottura di proprietà dell’Amministrazione. Pertanto, il servizio di ristorazione comprenda la produzione di pasti presso un centro cottura di proprietà o esclusiva disponibilità dell’affidatario e la successiva consegna presso le varie utenze del territorio.

SEZIONE D MOTIVAZIONE ECONOMICO – FINANZIARIA DELLA SCELTA

Al fine di garantire la massima concorrenza, trasparenza e partecipazione è stata scelta la procedura di gara ad evidenza pubblica, nella forma della procedura aperta ai sensi dell’art. 60 del d.lgs. 50/2016, con il criterio di aggiudicazione dell’offerta economicamente più vantaggiosa, in conformità alla normativa vigente.

La procedura si è svolta mediante l’utilizzo di una piattaforma telematica Sintel – Arca di Regione Lombardia.

La scelta dell’affidamento concorrenziale a mezzo procedura aperta sulla base del criterio dell’offerta economicamente vantaggiosa è dettata dalla legge e risponde alla necessità di avvalersi di soggetto esterno qualificato e di conseguire il miglior servizio possibile.

La scelta di affidare il servizio tramite affidamento ad evidenza pubblica in alternativa alla gestione "in house" scaturisce sostanzialmente dalle seguenti considerazioni:

- difficoltà economico/amministrativa, nel caso di gestione in house, per l’organizzazione di una società di scopo avente il Comune come unico socio; l’eventuale affidamento in house, ai sensi di legge, costituisce “eccezione” da motivare adeguatamente, con il rischio di incorrere in eventuali inconvenienti di carattere amministrativo, legale ed economico;
- mancanza di proprie società partecipate in possesso dei requisiti soggettivi ed oggettivi che consentano il ricorso all’affidamento in house ai sensi dell’art. 16 del D.lgs. 175/2016.

La scelta dell’affidamento esterno è giustificata, invece, a fronte delle dimensioni del servizio e del maggior potenziale di efficienza e di economicità.

Si evidenzia inoltre la possibilità, nel caso di affidamento esterno, di avere miglie al servizio rispetto a quelle previste nel progetto in un’ottica migliorativa della qualità del servizio.

Non si rileva pertanto ad oggi la possibilità di derogare alle regole di concorrenza in quanto non sussistono condizioni che possano motivare criteri di necessità, adeguatezza e proporzionalità.

Il ricorso alla società mista è da escludere in quanto l’assetto dei rapporti fra concedente e affidatario richiedono procedure e requisiti che oggi non si ritiene conveniente percorrere.

Il servizio di ristorazione è un servizio pubblico il cui costo è a carico del bilancio comunale a copertura totale. Parte dei costi connessi al servizio sono sostenuti attraverso le entrate derivanti dal pagamento delle tariffe da parte degli utenti. Ove le tariffe applicate all'utenza sono inferiori rispetto al costo del pasto, anche in ragione della situazione economica dell'utente, la differenza relativa al costo pasto è a carico delle risorse del bilancio comunale.

LA RESPONSABILE DEL SERVIZIO

AFFARI GENERALI
Taschini Alessandro